



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire

2013/2091(INI)

8.10.2013

PROJET DE RAPPORT

sur la crise alimentaire, la fraude dans la chaîne alimentaire et son contrôle
(2013/2091(INI))

Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité
alimentaire

Rapporteure: Esther de Lange

PR_INI

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	9

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la crise alimentaire, la fraude dans la chaîne alimentaire et son contrôle (2013/2091(INI))

Le Parlement européen,

- vu le plan d'action en cinq points¹ présenté par la Commission en mars 2013 après la fraude à la viande de cheval,
 - vu la proposition de règlement concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques (COM(2013)0265),
 - vu l'article 48 de son règlement,
 - vu le rapport de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et les avis de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs et de la commission de l'agriculture et du développement rural (A7-0000/2013),
- A. considérant que l'un des principes généraux de la législation de l'Union sur les denrées alimentaires est l'interdiction de commercialiser des denrées alimentaires non sûres ou étiquetées de manière incorrecte ou trompeuse;
- B. considérant que le cadre réglementaire de l'Union mis en place pour la sécurité alimentaire et la chaîne alimentaire offre jusqu'à présent le niveau de sécurité alimentaire le plus élevé pour les consommateurs européens;
- C. considérant qu'en parallèle, les récents cas de fraude alimentaire ont porté un coup à la confiance placée par les consommateurs dans la chaîne alimentaire, ce qui nuit au secteur agro-alimentaire, car des dossiers particuliers compromettent l'image globale de ce secteur clé de l'économie européenne; considérant qu'il est capital de rétablir la confiance des consommateurs;
- D. considérant que la législation européenne sur les denrées alimentaires est très détaillée dans le domaine de la sécurité alimentaire et prévoit des contrôles et des tests devant détecter la présence de résidus et d'autres formes de contamination des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, mais qu'aucun cadre ciblant spécifiquement la fraude alimentaire n'a été mis en place, en dehors de la disposition générale selon laquelle le consommateur ne peut pas être induit en erreur;
- E. considérant qu'il n'existe pas de statistiques sur l'incidence de la fraude alimentaire dans l'Union européenne, et que la Commission n'a que récemment défini la fraude alimentaire comme un nouveau domaine d'action;

¹ http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/plan_en.htm

- F. considérant que les cas récents de fraude impliquent la commercialisation de farine ordinaire comme de la farine biologique, d'œufs de poules élevées en batterie comme des œufs biologiques, de sel de voirie comme du sel alimentaire et de viande de cheval comme du bœuf, et l'utilisation d'alcool contenant du méthanol dans les spiritueux;
- G. considérant que la chaîne d'approvisionnement alimentaire est souvent longue et complexe, impliquant de nombreux exploitants du secteur alimentaire et d'autres parties;
- H. considérant que les négociants et les intermédiaires de la chaîne alimentaire ne sont pas toujours agréés et certifiés comme exploitants du secteur alimentaire; considérant que la Commission et les États membres ne connaissent souvent pas avec précision le nombre de négociants non agréés en activité;
- I. considérant que la responsabilité de la mise en œuvre et de l'application de la législation européenne sur les denrées alimentaires incombe aux États membres et que l'application et les contrôles se limitent dès lors principalement à l'échelon national, en conséquence de quoi un aperçu transfrontalier paneuropéen est limité, voire inexistant;
- J. considérant que les autorités compétentes de certains États membres disposent d'unités policières spécialisées pour combattre la fraude alimentaire; considérant que, dans certains États membres, les contrôles sont en partie délégués à des organismes de contrôle privés; considérant que, dans d'autres États membres, les contrôles sont effectués intégralement par les autorités compétentes;
- K. considérant que le système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux est un outil utile pour l'échange rapide d'informations entre les États membres et la Commission, par exemple dans la récente affaire de fraude à la viande de cheval;
- L. considérant que l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) est chargé de vérifier le respect des exigences de l'Union en matière de sécurité et de qualité des aliments, et considérant que ses audits sont habituellement annoncés à l'avance et préparés en collaboration avec les autorités compétentes; considérant que le nombre d'audits par année est limité par la capacité restreinte de l'OAV; considérant que l'OAV a indiqué ne pas être actuellement équipé ou formé pour se focaliser sur la fraude alimentaire;
- M. considérant qu'Europol a observé une hausse du nombre de cas de fraude alimentaire et s'attend à ce que cette tendance se poursuive, de même que l'implication croissante d'organisations criminelles dans la fraude alimentaire;
- N. considérant que le système d'information d'Europol peut être utilisé par les États membres pour partager des informations sur les enquêtes transfrontalières; considérant qu'Europol ne peut mettre ses compétences, ses outils analytiques et ses bases de données à la disposition des États membres qu'à leur demande; considérant que, dans le dossier de fraude à la viande de cheval, les États membres étaient initialement peu disposés à travailler avec Europol;

Fraude alimentaire: portée et définition

1. reconnaît que la lutte contre la fraude alimentaire est un point relativement nouveau à l'ordre du jour de l'Union européenne, et qu'elle n'a jamais été au préalable une priorité sur le plan législatif et répressif au niveau européen ou national;
2. souligne la nécessité d'en apprendre plus sur la portée, l'incidence et les éléments des cas de fraude alimentaire dans l'Union européenne; appelle la Commission et les États membres à collecter systématiquement des données sur les cas de fraude et à échanger les bonnes pratiques en vue de détecter et de combattre la fraude alimentaire;
3. constate que le droit européen ne comporte actuellement pas de définition de la fraude alimentaire et que les États membres observent des approches différentes; considère qu'une définition uniforme est essentielle pour développer une approche européenne dans la lutte contre la fraude alimentaire; souligne la nécessité d'adopter rapidement une définition harmonisée à l'échelon européen, avec des éléments tels que 1) le non-respect de la législation sur les denrées alimentaires ou le fait d'induire le consommateur en erreur; 2) l'intention; et 3) le gain financier;
4. constate que les récents cas de fraude alimentaire ont mis en lumière différents types de fraude: remplacement d'ingrédients de base par des substituts moins onéreux, mention erronée de l'espèce animale utilisée dans un produit à base de viande, mention erronée du poids, vente de produits ordinaires comme étant issus de l'agriculture biologique, utilisation injustifiée d'appellations d'origine ou labels de qualité du bien-être des animaux, vente de poisson issu de l'aquaculture comme ayant été pêché à l'état sauvage, contrefaçon et commercialisation de denrées alimentaires après leur date de péremption;
5. souligne que, parmi les denrées alimentaires faisant souvent l'objet d'activités frauduleuses figurent l'huile d'olive, le poisson, les produits biologiques, les céréales, le miel, le café, le thé, les épices, le vin, certains jus de fruit et le lait;
6. s'inquiète des signes indiquant que les cas se multiplient et que la fraude alimentaire est une tendance en hausse reflétant une faiblesse structurelle au sein de la chaîne alimentaire;

Facteurs contributifs

7. constate que la fraude alimentaire survient généralement lorsque le gain financier potentiel est élevé et que le risque d'être pris est faible; juge regrettable qu'il soit lucratif de s'adonner à la fraude alimentaire dans l'Union et que la probabilité de se faire prendre soit relativement faible;
8. souligne la complexité et le caractère transfrontalier de la chaîne alimentaire, couplés au caractère principalement national des contrôles, sanctions et mesures d'application, situation qui augmenterait le risque de fraude alimentaire;
9. attire également l'attention sur d'autres facteurs souvent cités comme contribuant à la fraude alimentaire, tels que la crise économique actuelle, les mesures d'austérité affectant les agences de contrôle et la pression exercée par le secteur de la distribution et par d'autres acteurs pour produire des denrées alimentaires toujours moins chères;
10. estime qu'il convient d'éclaircir le rôle des négociants et le cadre législatif applicable aux

ventes entre entreprises;

Enseignements tirés et recommandations

Cadre institutionnel

11. se félicite de la décision de la Commission de créer une équipe de lutte contre la fraude alimentaire et reconnaît les efforts déployés par Europol pour combattre la fraude alimentaire;
12. appelle la Commission à élargir le spectre des audits de l'OAV en vue d'y inclure la fraude alimentaire; estime que l'OAV devrait pratiquer des inspections inopinées;
13. appelle l'autorité budgétaire à accroître la capacité et les ressources de l'OAV et de l'équipe de lutte contre la fraude alimentaire de la Commission;
14. suggère d'organiser une audition annuelle de l'OAV au sein de sa commission ENVI pour discuter des audits effectués et futurs avant que l'OAV adopte son programme de travail pour l'année suivante;
15. constate que les États membres rencontrent souvent des difficultés pour poursuivre en justice les exploitants du secteur alimentaire se livrant à des activités frauduleuses et évoluant dans un cadre européen transfrontalier, à cause de problèmes de compétence; déplore que les États membres ne coopèrent pas systématiquement avec Europol dans les dossiers transfrontaliers de fraude alimentaire, mais travaillent de manière bilatérale;
16. reconnaît l'importance de la dénonciation d'abus pour mettre au jour des pratiques frauduleuses dans le secteur alimentaire; appelle les États membres à créer des conditions propices pour permettre aux personnes de dénoncer des pratiques malveillantes de manière sûre et anonyme;

Cadre législatif

17. considère que les contrôles officiels devraient se concentrer non seulement sur les questions de sécurité alimentaire mais également sur la prévention de la fraude; se félicite que la proposition de la Commission de réexaminer les contrôles officiels intègre des contrôles supplémentaires concernant la fraude alimentaire lorsque les autorités compétentes ont des raisons de soupçonner un exploitant de comportement frauduleux;
18. observe que certains États membres délèguent partiellement les contrôles à des organismes de contrôle privés; souligne que les autorités compétentes des États membres devraient toujours superviser les systèmes de contrôle et vérifier, certifier et examiner minutieusement tous les systèmes de contrôle privés pour garantir leur conformité avec les normes nationales et internationales;
19. reconnaît l'importance d'un étiquetage clair et transparent entre entreprises et appelle la Commission à revoir le cas échéant la législation européenne sur les denrées alimentaires dans ce domaine, pour réduire le risque de fraude alimentaire;
20. estime que tous les opérateurs commerciaux qui traitent, négocient ou stockent des

matières premières, des ingrédients alimentaires ou des produits alimentaires intervenant dans la chaîne alimentaire humaine, y compris les négociants et les propriétaires d'entrepôts frigorifiques, devraient être enregistrés comme exploitants du secteur alimentaire et faire l'objet de contrôles;

21. appelle la Commission à redoubler d'efforts, avec les parties prenantes et les États membres, pour étudier la portée et la nécessité de l'introduction de systèmes de certification électronique dans la chaîne alimentaire, susceptibles de réduire la probabilité de fraude découlant de certificats papier;
22. rappelle que le Parlement a précédemment appelé la Commission à procéder à des évaluations des incidences quant à l'étiquetage de l'origine de la viande fraîche et des produits contenant de la viande; prie la Commission de présenter rapidement ses évaluations des incidences et de rendre compte de cette question; souligne que l'étiquetage de l'origine ne constitue pas un outil de lutte contre la fraude alimentaire, bien qu'il puisse indirectement mener à une chaîne d'approvisionnement mieux informée et plus transparente;

Responsabilité des entreprises

23. juge utile que le secteur alimentaire développe de manière proactive des programmes de lutte contre la fraude dans le secteur privé, tels que des vérifications de l'intégrité des produits, et salue les initiatives actuelles telles que l'Initiative mondiale de la sécurité alimentaire;
24. appelle la Commission et les États membres à envisager d'imposer aux exploitants du secteur alimentaire l'obligation légale d'informer les autorités compétentes des cas de fraude alimentaire qui se produisent;
25. est convaincu que le secteur de la distribution a une responsabilité spéciale de garantir l'intégrité des produits alimentaires et d'exiger de ses fournisseurs une chaîne d'approvisionnement sûre; déplore la pression exercée sur les producteurs primaires par la distribution et d'autres exploitants du secteur alimentaire pour arriver à une production toujours moins chère;

Application et contrôles

26. est convaincu qu'un changement de mentalité est requis de la part des autorités compétentes, qui doivent passer d'une approche administrative et vétérinaire à une approche policière, en prenant appui sur l'expérience de la "brigade volante" de l'administration alimentaire danoise et de l'Arma dei Carabinieri et de la Guardia di Finanza en Italie;
27. souligne que l'application devrait être fondée sur les risques et impliquer le développement de profils de risques et d'évaluations de la vulnérabilité pour chaque chaîne d'approvisionnement et chaque produit alimentaire, en prenant appui sur des recherches universitaires en cours qui combinent les connaissances dans les domaines de l'authenticité des denrées alimentaires et de la criminologie, y compris des recherches menées par l'université libre d'Amsterdam et par l'université de Wageningen;

28. recommande que l'OAV et les autorités nationales incluent dans leurs audits des vérifications du bilan massique pour les flux d'entrée et de sortie;
29. appelle la Commission à mettre en place de toute urgence un système électronique pour permettre l'échange rapide d'informations entre les États membres et la Commission dans les cas de fraude alimentaire;

Sanctions

30. salue la proposition de la Commission de renforcer les sanctions en vue de contrebalancer à tout le moins l'avantage économique recherché par la violation de la législation, mais considère que cette démarche n'est pas suffisamment dissuasive; estime que les États membres devraient fixer des sanctions en cas de fraude alimentaire équivalant au moins au double de l'avantage économique recherché par l'activité frauduleuse; juge nécessaire, à titre de dissuasion supplémentaire, de fixer des sanctions encore plus lourdes pour les cas de fraude dans lesquels la santé publique est délibérément mise en danger; propose en outre qu'en cas de récidive, l'exploitant du secteur alimentaire se voie retirer son agrément;
31. appelle la Commission à recueillir des données auprès des États membres et à rendre compte des différents régimes en place dans les États membres pour ce qui est du type et du niveau de sanctions en cas de fraude alimentaire et du fonctionnement des régimes répressifs;
32. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La sécurité alimentaire et les intérêts des consommateurs ont toujours été au cœur du travail de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire et du Parlement européen dans son ensemble. Vient s'y ajouter la question, apparentée mais distincte, de la fraude alimentaire, qui a acquis de plus en plus d'importance ces dernières années, à la suite de cas d'étiquetage frauduleux de denrées alimentaires et d'autres fraudes alimentaires qui ont touché la chaîne alimentaire de l'Union. Des exemples tels que l'emploi de sel de voirie dans les denrées alimentaires, la commercialisation d'œufs ordinaires comme étant des œufs issus de l'agriculture biologique et plus récemment le scandale de la viande de cheval, semblent indiquer l'existence éventuelle d'un problème durable ou structurel. Ces cas de fraude alimentaire ont déjà un impact négatif sur la confiance des consommateurs dans la chaîne alimentaire, créant un paradoxe majeur: les denrées alimentaires n'ont jamais été aussi sûres, mais les consommateurs n'ont plus confiance. Un citoyen européen a 260 fois plus de risques de succomber à la grippe que de mourir après avoir consommé des aliments non sûrs, mais un consommateur sur trois n'a pas confiance dans les informations mentionnées sur les étiquettes des denrées alimentaires.

La commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire a dès lors décidé de présenter un rapport d'initiative se penchant sur la question de la fraude alimentaire et en particulier sur sa définition et sa portée, sur les facteurs contribuant à son apparition et sur les solutions possibles.

Portée et définition

À la différence des États-Unis, l'Union européenne ne dispose pas de définition généralement reconnue de la fraude alimentaire, l'actuel cadre législatif européen se focalisant largement sur la sécurité alimentaire. La seule indication générale est fournie dans le règlement n° 178/2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, qui prévoit que l'étiquetage, la publicité, la présentation et l'emballage "ne doivent pas induire le consommateur en erreur", mais dans la pratique, l'application de cette disposition varie fortement entre les États membres et le nombre de contrôles dans ce domaine est extrêmement limité. Par conséquent, la fraude alimentaire reste largement inaperçue, surtout lorsqu'elle n'a pas d'implications sur la santé publique ou la sécurité alimentaire. Il est dès lors difficile de déterminer la portée actuelle de la fraude alimentaire dans l'Union, bien que la plupart des parties ayant contribué à ce rapport indiquent qu'elle semble être à la hausse.

D'après Spink et Moyer¹, "la fraude alimentaire est un terme collectif désignant la substitution, l'ajout, l'altération ou la représentation erronée, délibérés et intentionnels, de denrées alimentaires, d'ingrédients alimentaires ou d'emballages alimentaires; ou des déclarations fausses ou trompeuses formulées au sujet d'un produit en vue d'un gain économique". Cette définition permet de dégager les caractéristiques principales de la fraude alimentaire: 1) le non-respect de la législation sur les denrées alimentaires ou le fait d'induire le consommateur en erreur; 2) commis intentionnellement; et 3) en vue d'un gain financier. Les différents types de fraude alimentaire incluent le frelatage, la substitution, l'altération et la contrefaçon. Les produits présentant le plus de risques incluent le poisson, l'huile d'olive et les

¹ Defining the Public Health Threat of Food Fraud / Spink, J, and Moyer, DC In: Journal of Food Science, 2011, volume 75 (numéro 9), p. 57 à 63.

aliments biologiques.

Top 10 des produits qui risquent le plus de faire l'objet de fraude alimentaire	
1	Huile d'olive
2	Poisson
3	Aliments biologiques
4	Lait
5	Céréales
6	Miel et sirop d'érable
7	Café et thé
8	Épices (comme le safran et la poudre de chili)
9	Vin
10	Certains jus de fruit

Le tableau 1 est tiré des travaux de Spink et al.¹ et d'informations communiquées par le secteur de la distribution et par les organisations sectorielles.

Facteurs contributifs

Le risque de fraude est le plus élevé lorsque le risque de se faire prendre est restreint et que le gain économique potentiel est élevé. La complexité et le caractère transfrontalier de la chaîne alimentaire, couplés à l'accent placé en priorité sur la sécurité alimentaire et au caractère national des contrôles et de l'application, sont souvent cités comme contribuant à la faible probabilité de détection de la fraude alimentaire actuellement. Le gain économique de la fraude est encore accru par la fréquente inefficacité du régime répressif, caractérisé par des sanctions relativement faibles et de grandes différences entre les États membres. Parmi les autres facteurs contribuant à la fraude alimentaire figurent la crise économique actuelle, les mesures d'austérité affectant les agences de contrôle et la pression exercée par le secteur de la distribution et par d'autres acteurs pour produire des denrées alimentaires toujours moins chères. Qui plus est, le rôle des négociants et le cadre législatif applicable aux ventes entre entreprises doivent également être examinés. Enfin, les éléments prouvant que les organisations criminelles sont de plus en plus impliquées dans la fraude alimentaire sont d'autant plus inquiétants.

Enseignements tirés

Bien que la santé publique et la sécurité alimentaire demeurent de la plus haute importance, il est suggéré à la Commission et aux États membres d'élargir leur approche, leurs politiques et leurs contrôles, actuellement centrés sur la santé et la sécurité, pour inclure la fraude alimentaire également.

Premièrement, il est nécessaire de définir ce qui constitue la fraude alimentaire: une définition claire et harmonisée est capitale pour sous-tendre une approche nationale et européenne efficace. Deuxièmement, il faudrait renforcer le rôle de l'OAV dans la détection des cas de fraude alimentaire, tout comme ses ressources. Les États membres devraient coopérer

¹ Development and Application of a Database of Food Ingredient Fraud and Economically Motivated Adulteration from 1980 to 2010 / Moore, J, Spink, J, et Lipkus, M. In: Journal of Food Science, 2012, volume 77 (numéro 4), p. R118 à R126.

d'avantage par l'intermédiaire d'Europol dans les enquêtes transfrontalières. Troisièmement, les contrôles officiels devraient également viser à lutter contre la fraude alimentaire, et les autorités compétentes devraient toujours certifier et examiner en détail les organismes de contrôle privés qui endossent certaines tâches des contrôles officiels. Les règles relatives à l'étiquetage intermédiaire et aux négociants doivent également être revues. Quatrièmement, le secteur alimentaire lui-même joue un rôle clé. Les initiatives privées visant à établir des programmes de lutte contre la fraude devraient être encouragées, et une obligation légale imposée aux exploitants du secteur alimentaire de rapporter aux autorités compétentes les comportements frauduleux dans leur secteur pourrait contribuer à faire éclater davantage de cas de fraude à un stade précoce et à limiter les dangers posés à la santé publique. Cinquièmement, l'attitude des organismes répressifs devrait passer d'une approche administrative et vétérinaire à une approche policière, qui s'avère payante dans plusieurs États membres, et devrait reposer sur l'établissement de profils de risques. Enfin, les sanctions devraient être accrues pour arriver au moins au double des gains économiques recherchés par la fraude alimentaire, et l'agrément d'un exploitant du secteur alimentaire devrait lui être retiré en cas de récidive.